

Vergaderjaar 2010–2011

24 036

Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit

Nr. 380

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 februari 2011

Uw Kamer heeft gevraagd om een reactie van het kabinet op het advies van de Sociaal-Economische Raad (SER): «*Overheid én markt: Het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes*» (Tweede Kamer, 2009–2010, 24 036, nr. 372). De voormalige minister van Economische Zaken heeft toegezegd deze kabinetsreactie ook aan de Eerste Kamer te sturen.

SER advies: pragmatisch omgaan met ordening van sectoren

In 2008 heeft uw Kamer de SER gevraagd om een advies over marktordering en de borging van publieke belangen. Centraal in de adviesaanvraag staat volgens de SER «het verzoek om, gelet op de lessen die getrokken kunnen worden uit marktwerkingsoperaties in het verleden, aanbevelingen te doen over de introductie van (verdere) marktwerking in de toekomst.» Het verzoek voor dit advies volgde op een plenair debat in uw Kamer over het *Onderzoek Marktwerkingsbeleid* van het Ministerie van Economische Zaken (Tweede Kamer, 2007–2008, 24 036, nr. 343; Tweede Kamer, 2007–2008, Handelingen nr. 110, 10 september 2008).

Het SER advies «*Overheid én markt: Het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes*» is een waardevolle en uitgebreide uiteenzetting van alle aspecten van marktwerking en publieke belangen: publieke belangen, randvoorwaarden van het Europese recht, instrumenten van de overheid om publieke belangen te borgen, lessen uit de praktijk van marktwerkingsbeleid en de rol van effectanalyses. Het *Onderzoek Marktwerkingsbeleid* vormt volgens de SER het meest uitgebreide overzicht van bestaande studies over de ontwikkeling in sectoren waar marktwerkingsbeleid (of anders gezegd: het vergroten van ruimte voor privaat initiatief) is ingevoerd. De SER vindt het daarom belangrijk dat het onderzoek is uitgevoerd. Verder onderkent de SER de in het onderzoek

beschreven methodologische obstakels die een belemmering vormen voor het vaststellen van de effecten van marktwerkingsbeleid.

Belangrijke conclusies van het advies van de SER zijn:

- *Het gaat niet simpel om de keuze tussen «markt» of «overheid». Markt en overheid vullen elkaar aan.*
Met andere woorden, er is geen sprake van een ideologische keuze tussen markt óf overheid, in elke sector is altijd sprake van een combinatie van overheid én markt. Het gaat erom op een zakelijke en grondige manier op zoek te gaan naar de optimale ordening per sector die publieke belangen en daarmee de maatschappelijke welvaart het beste borgt.
Publieke belangen zijn belangen waarvoor de behartiging voor de samenleving als geheel wenselijk is en die de politiek zich om deze reden aantrekt, zoals kwaliteit, toegankelijkheid, keuzevrijheid en doelmatigheid. Ook sociale overwegingen, waaronder de positie van werknemers, spelen een rol bij de bepaling van publieke belangen. Het is uiteindelijk aan de politiek om publieke belangen te bepalen. De positie van werknemers vraagt volgens de SER bijzondere aandacht, vooral tijdens de overgangperiode van de oude situatie naar de nieuwe.
- *Zorgvuldige beleidsvoorbereiding is essentieel.*
Beschikbaarheid van alle informatie over de mogelijkheden om een publiek belang te borgen, komt discussie en de uiteindelijke besluitvorming ten goede. De SER doet hiertoe een voorstel om de bestaande effectanalyse aan te passen. Een effectanalyse van orderingsbeleid zou volgens de SER moeten voldoen aan de volgende voorwaarden:
 - verplicht,
 - proportioneel,
 - tijdig,
 - transparant,
 - betrekken van experts en stakeholders, waaronder sociale partners en gebruikers,
 - inhoudelijk gedegen analyse van alle relevante feiten en effecten.In de analyse zouden er bovendien beleidsvarianten moeten worden ontwikkeld en afgewogen.

Kabinetsreactie: eens met pragmatische insteek SER

Het kabinet verwelkomt de centrale boodschap van het advies van de SER: niet ideologisch, maar pragmatisch aankijken tegen beleid om ruimte te geven aan privaat initiatief door een optimale ordening van sectoren. Bovendien is het kabinet verheugd met de breed gedeelde visie van werkgevers, vakbeweging en kroonleden. Een breed maatschappelijk draagvlak op dit onderwerp is immers van grote waarde, niet in de laatste plaats omdat het regelmatig gaat om voor betrokkenen ingrijpende veranderingen.

De kabinetsreactie bestaat inhoudelijk uit drie onderdelen:

1. Resultaatgerichte rolverdeling tussen overheid en markt

Overheid en markt zijn niet twee uitersten als het gaat om de ordening van een sector, de verhouding tussen overheid en markt kent meerdere dimensies. In vrijwel alle sectoren is er tenminste een rol voor de overheid als het gaat om het vaststellen van (minimum)kwaliteits- of veiligheids-eisen. In sommige gevallen treedt de overheid zelf op als aanbieder van een goed of een dienst. In weer andere gevallen is de overheid sterk betrokken in een sector, omdat de aangeboden diensten (voor een deel) door de overheid gefinancierd worden, maar de activiteit zelf door private

of op afstand van de overheid geplaatste partijen wordt geleverd. Ook treedt de overheid in sommige sectoren op als inkoper van een goed of dienst (al dan niet via een aanbesteding).

Verschillende rollen voor de overheid in de praktijk

In de zorg en het onderwijs is er bijvoorbeeld van oudsher sprake van private aanbieders – namelijk ziekenhuizen en onderwijsinstellingen – terwijl niemand ontkent dat in dergelijk complexe omgevingen overheidsregels, onder andere op gebied van kwaliteit, op hun plaats zijn. Ook zorgverzekeraars zijn private partijen die zich aan publieke regels moeten houden, zoals het verplicht accepteren van potentiële verzekerden en de samenstelling van het basispakket. In het openbaar vervoer is de overheid verantwoordelijk voor een betaalbare, kwalitatief goede en toegankelijke dienstverlening. Dit hoeft echter niet te betekenen dat de overheid de dienstverlening ook zelf uitvoert. Aanbesteding aan private partijen in het regionaal openbaar vervoer heeft in het verleden laten zien behoorlijke voordelen op te leveren.

Een ideologische positie ofwel vóór, ofwel tegen marktwerking is vanwege de veelzijdigheid in de relatie tussen overheid en markt dus niet op zijn plaats. Het gaat volgens het kabinet om het vinden van de juiste combinatie tussen wat private partijen *kunnen* doen, en wat de overheid *moet* doen. Evenals de SER ziet het kabinet de oplossing voor maatschappelijke vraagstukken op tal van terreinen daarom in een praktische en *resultaatgerichte* rolverdeling tussen markt en overheid. Naast semipublieke sectoren als zorg, energie en vervoer betreft dit bijvoorbeeld ook de ambities voor publiekprivate samenwerking in economische topsectoren.

2. Voorop staat wat het oplevert voor burgers en bedrijven

Voor het kabinet staat bij de besluitvorming uiteindelijk voorop wat de wijze van ordening van een sector oplevert voor burgers en bedrijven, als gebruiker en als belastingbetaler. Met andere woorden, voor de welvaart voor de samenleving als geheel. Een betere of goedkopere dienstverlening, meer keuzevrijheid, of meer innovatieve nieuwe diensten? En worden publieke belangen op een slimme, efficiënte manier geborgd? Dan moet uiteraard wel duidelijk zijn wat de publieke belangen zijn en hoe verwacht wordt die te bereiken.

Als een hervorming met duidelijke positieve uitkomsten voor de samenleving als geheel, mogelijk wel bepaalde directe belanghebbenden raakt (zoals werknemers of gevestigde bedrijven), zou de discussie niet moeten gaan over *of* de maatregel wordt genomen, maar over *hoe* de maatregel wordt genomen, waarbij uiteraard aandacht is voor de impact op de direct betrokkenen (deelbelangen) tijdens de transitieperiode. In sommige gevallen kan een dienst goedkoper worden voor burgers of belastingbetalers juist omdat het met minder mensen gedaan kan worden. Werknemers van gevestigde bedrijven die zich voorheen in een beschermde positie bevonden, worden op deze manier geconfronteerd met de effecten van de hervorming. Ook is het denkbaar dat bepaalde specialistische beroepsgroepen vanwege een beschermde positie een beloning krijgen waarvan de vraag is of deze in verhouding staat tot de prestaties. Door een verandering in de ordening van de sector kunnen burgers (als klant of als belastingbetaler) er dan op vooruitgaan, terwijl de beloning voor de beroepsgroep onder druk kan komen te staan.

3. Zorgvuldige beleidsvoorbereiding: Integraal Afwegingskader

Het kabinet is het eens met de SER dat zorgvuldige beleidsvoorbereiding bijdraagt aan goede besluitvorming. Inzicht in verwachte effecten op publieke belangen kan bijdragen aan goede uitkomsten van beleid voor burgers en bedrijven; inzicht in verwachte effecten voor verschillende (groepen) belanghebbenden maakt het mogelijk om alle belangen in de besluitvorming mee te wegen. Bovendien draagt een transparante en gestructureerde verantwoording van gemaakte keuzes bij aan een effectieve controle door het parlement en aan het draagvlak in de samenleving.

Een voorafgaande beleidsevaluatie is evengoed geen wondermiddel: bij veel hervormingen kan een dynamiek ontstaan die zich vooraf moeilijk laat voorspellen. Er zijn dan ook voorbeelden van sectoren waar een andere ordening in de transitieperiode tot (aanpassings)problemen heeft geleid. In sommige gevallen moeten betrokkenen zich hun nieuwe rol nog meer eigen maken, in andere gevallen is bijsturen van beleid nodig.

Het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving

Het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) is een systeem waarmee gestructureerd alle relevante informatie over de verwachte effecten van beleid en wetgeving voor de verschillende partijen in kaart wordt gebracht. De antwoorden op de vragen uit het IAK – die grotendeels gebaseerd zijn op bestaande verplichte toetsen en effectanalyses – komen op een herkenbare, transparante en gestructureerde wijze terug in de onderbouwing van het voorstel (dus in de Memorie of Nota van Toelichting of in een beleidsbrief).

De informatie in het IAK is gerangschikt aan de hand van 7 centrale vragen:

1. Wat is de aanleiding?
2. Wie zijn betrokken?
3. Wat is het probleem?
4. Wat is het doel?
5. Is overheidsinterventie gerechtvaardigd?
6. Wat is het beste instrument?
7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Alle bestaande verplichte toetsen en afspraken over kwaliteit van beleid en wetgeving zijn onderdeel van het IAK, waaronder die over het voorkomen van onnodige regeldruk (zoals de bedrijfseffecten-toets), over interbestuurlijke verhoudingen, over het gebruik van zelfregulering en over de vormgeving van toezichtarrangementen. Daarnaast bevat het IAK niet-verplichte informatie en hulpmiddelen.

De constructieve aanbeveling van de SER voor een effectanalyse voor orderingsbeleid ondersteunt de inspanningen van het kabinet om te komen tot een Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) (Tweede Kamer, 2009–2010, 31 731, nr. 6). Per aanbeveling van de SER wordt hieronder aangegeven hoe deze past binnen het IAK.

Verplicht en tijdig

In 2010 is door verschillende ministeries ervaring opgedaan met het IAK in proefprojecten en is het systeem gebruiksvriendelijker gemaakt. Daarnaast is onderzocht wat de meest effectieve structurele organisatorische inbedding van en verantwoording over toepassing van het IAK is. Op basis van de ervaringen met de proefprojecten – die momenteel worden geëvalueerd – neemt het kabinet in het voorjaar van 2011 een

beslissing over het structureel invoeren van het IAK bij de voorbereiding van beleid en regelgeving. Ook de timing van het IAK in het beleidsproces komt hierbij aan de orde.

Inhoudelijk gedegen analyse

De 7 centrale vragen van het IAK komen in grote lijnen overeen met de hoofdvragen in het voorstel van de SER voor orderingsbeleid. De SER effectanalyse is volgens het kabinet een goede uitwerking van de hoofdvragen van het IAK bij voorstellen met orderingsaspecten. Het voorstel van de SER wordt in het IAK opgenomen als leidraad voor een meer gedetailleerde beantwoording van de vragen van het IAK bij beleidstrajecten met grote orderingsaspecten.

Transparant en proportioneel

In de onderbouwing van een voorstel voor nieuw beleid of regelgeving (dus in de beleidsbrief of in de Memorie of Nota van Toelichting) moet op een transparante, herkenbare en gestructureerde wijze antwoord zijn gegeven op de 7 centrale vragen van het IAK om een besluit te kunnen nemen. Proportionaliteit is van belang bij de beantwoording. Anders gezegd, de uitvoerigheid van de beantwoording hangt onder andere af van de verwachte omvang van de effecten van het voorstel en van de beslissruimte die er is. Wanneer er bijvoorbeeld sprake is van één-op-één implementatie van Europese richtlijnen, heeft een uitvoerige beantwoording beperkte meerwaarde.

Varianten

Het in kaart brengen en afwegen van beleidsvarianten is nog geen verplicht onderdeel in het IAK, maar het IAK maakt dit wel mogelijk binnen de vragen naar het beste instrument en de effecten voor burgers, bedrijven, overheid en milieu. Het kabinet verkent daarnaast op dit moment in welke situaties het wenselijk is een uitgebreide maatschappelijke kosten-batenanalyse uit te voeren, naast de situaties waarin dit reeds gebruikelijk is, en welke vorm dan het beste toegepast kan worden. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse is een methode om de kosten en baten van een voorstel voor de samenleving als geheel te bepalen, waarbij de verschillende alternatieven zoveel mogelijk kwantitatief vergelijkbaar worden gemaakt.

Betrokkenheid stakeholders

Het kabinet is het met de SER eens dat consultatie van betrokkenen bij de voorbereiding van beleid en regelgeving van groot belang is. Dit draagt bij aan effectieve, uitvoerbare en handhaafbare voorstellen zonder onnodige regeldruk. Een nieuw instrument hiervoor – naast meer gebruikelijke betrokkenheid van stakeholders bijvoorbeeld in de vorm van overleg met het georganiseerde bedrijfsleven en werknemersorganisaties – is het consulteren via internet, zodat iedereen kennis kan nemen van voorstellen en hierop kan reageren. Sinds 24 juni 2009 loopt een tweejarijksbreed experiment met internetconsultatie over voorgenomen wetgeving (Tweede Kamer, 2007–2008, 29 279, nr. 62). Het doel van dit experiment is het verkrijgen van inzicht in de meerwaarde van internetconsultatie en in de capaciteit en tijd die dit kost. Ook levert het experiment informatie op over de wijze waarop internetconsultatie bij voorgenomen regelgeving het beste kan worden ingericht om aan te sluiten bij de behoeften van de samenleving. Op basis van de ervaringen in het experiment neemt het kabinet voor de zomer van 2011 een beslissing over de vraag of en, zo ja, hoe internetconsultatie structureel kan worden ingezet bij de voorbereiding van wetgeving.

Tot slot

Een nieuwe fase breekt aan in het beleid voor een optimale ordening van sectoren. Overheid en markt vormen geen tegenstelling, er is vrijwel altijd sprake van zowel betrokkenheid van de markt als van de overheid. Daarom is een ideologische discussie niet op zijn plaats, het gaat om de optimale mix van overheid én markt. Het resultaat voor burgers en bedrijven staat uiteindelijk voorop: welke rolverdeling tussen overheid en markt levert de samenleving het meeste op? Uiteraard wel met aandacht voor (betrokken deelbelangen tijdens) de transitieperiode.

Deze resultaatgerichte rolverdeling tussen overheid en markt vormt een rode draad in het kabinetsbeleid. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de inspanningen van het kabinet om het uitkeren van winst in de zorg mogelijk te maken, en bij de herziening van het stelsel voor de AWBZ. Een ander voorbeeld is bieden van ruimte aan hogeronderwijsinstellingen om te komen tot meer maatwerk en differentiatie, onder meer via ruimte voor selectie en op kwaliteit gerichte bekostiging. Maar ook de verplichte aanbesteding van openbaar vervoer in de grote steden past in deze lijn. Op onder meer deze terreinen verandert de ordening van de sector en de verhouding tussen overheid en markt. Om te komen tot goed afgewogen voorstellen wordt hiervoor eerst een gedegen beleidsanalyse uitgevoerd.

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen